JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 16/09/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 959/2025

Reclamante: [redacted].

Organismo: MINISTERIO DE IGUALDAD.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: gastos, publicidad institucional, 2024.

R CTBG
Número: 2025-1079 Fecha: 16/09/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de marzo de 2025 el reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «¿A cuánto ascendió la inversión publicitaria que el Ministerio de Igualdad hizo en medios de comunicación en el año 2024? ¿Qué empresas se beneficiaron de esa inversión? ¿Qué cantidad de dinero recibió cada una de ellas?

   ¿En qué fechas se hicieron cada una de las transferencias a cada medio?

   Nótese que no estoy solicitando las inversiones que hacen en empresas de publicidad, sino las inversiones que hacen las empresas de publicidad en medios de comunicación.

   También me gustaría tener la respuesta en un formato hoja de cálculo si es posible».

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2. Mediante resolución de 15 de abril de 2025, el Ministerio responde lo siguiente:

«Con fecha de 19 de marzo de 2025 esta solicitud tuvo entrada en la Subsecretaría del Ministerio de Igualdad, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

Una vez analizada la solicitud, y de acuerdo con el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (Derecho de acceso a la información pública), se resuelve conceder el acceso a la información requerida por el solicitante, en relación con la información que obra en poder de este Ministerio.

Asimismo, en relación con la información que se va a facilitar se hace necesario precisar que:

Con carácter general, el sector público estatal no contrata directamente con medios de comunicación, sino con agencias especializadas en la planificación y la compra de espacios publicitarios en los distintos medios, ya que la Administración no dispone de recursos humanos y técnicos especializados para ello. En efecto, la contratación con agencias de medios supone, no solo la compra de espacios publicitarios, sino también la prestación de servicios de estrategia y planificación de la compra de espacios, de adaptación de la creatividad, de acciones que potencien los objetivos de las campañas, de asesoramiento y apoyo técnico necesario. Asimismo, se incluyen los servicios de seguimiento y control de las campañas institucionales y de las acciones publicitarias antes mencionadas, entre otros.

Esta contratación se realiza de manera centralizada a través de la celebración de un acuerdo marco, como sistema para la racionalización de la contratación de las Administraciones Públicas en base a los siguientes motivos, que se recogen en el acuerdo de inicio del expediente del acuerdo marco actualmente en vigor: "Teniendo en cuenta que el sector de la publicidad presenta muchas particularidades y que las necesidades de los organismos no son siempre las mismas, se ha elegido como técnica de racionalización de la contratación el acuerdo marco, ya que a través de este procedimiento se establecen una serie de condiciones comunes, tanto técnicas como administrativas, que permiten homogenizar los niveles de calidad de los servicios contratados, siendo cada organismo el que concrete sus necesidades específicas en el contrato basado. Con ello, se agilizan los trámites al simplificar los procedimientos administrativos y reducir las cargas que llevan aparejadas." De conformidad con la normativa de aplicación, el órgano responsable de este tipo de contratación es la Dirección

R CTBG Número: 2025-1079 Fecha: 16/09/2025

General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda.

Los precios ofertados por las agencias adjudicatarias para los diferentes espacios publicitarios o acciones publicitarias se fijan atendiendo no solo al coste fijado por los medios y soportes para el espacio publicitario, sino también con el objeto de retribuir el conjunto de prestaciones antes relatadas.

Los únicos datos de inversión que posee la Administración son los aportados por las agencias de medios a los ministerios contratantes para la facturación, en el marco de los contratos que tales agencias han celebrado con la Administración y que engloban el conjunto de prestaciones arriba mencionadas.

La asignación final que los medios de comunicación y otros soportes reciben para la difusión de las campañas institucionales deriva de los precios y descuentos que dichos medios y agencias intermediarias, como terceros ajenos a la Administración, pacten en su relación jurídico-privada.

En relación con el Instituto de las Mujeres, no hubo campaña de publicidad con inversión en medios.

En lo que respecta a la Dirección General para la Igualdad de Trato y No Discriminación y Contra el Racismo, la empresa adjudicataria fue T2O ADMEDIA SERVICES SL y la cuantía fue de 1.096.785,66 euros.

En cuanto a la Dirección General para la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI+, cabe señalar que la empresa adjudicataria fue MEDIA SAPIENS SPAIN S.L con un total de 1.117.009,65 euros.

Por lo que a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género se refiere, la cantidad ascendió a 3.626.105,12 euros y la empresa a la que se adjudicó fue T2O ADMEDIA SERVICES SL».

3. Mediante escrito registrado el 6 de mayo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto su disconformidad con lo resuelto en los siguientes términos:

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-1079 Fecha: 16/09/2025

«Solicité al ministerio el reparto que hace las empresas de publicidad a los medios y solo me han enviado el desglose del dinero que invirtieron en cada campaña. Además, esta información sí me la dieron en la resolución 88171 a unas preguntas iguales para la publicidad de 2023. Por último, adjunto una resolución del Consejo de Transparencia que me ampara a la hora de solicitar esta información».

4. Con fecha 7 de mayo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 21 de mayo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «ÚNICA. – Que esta Subsecretaría ha concedido el acceso a la información solicitada, cumpliendo, por tanto, con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La Subsecretaría de Igualdad respondió con la información solicitada disponible, aunando los datos aportados por las diferentes unidades del Ministerio y proporcionando la información de la manera más directa y homogénea posible.

   A mayores, se recuerda que se pueden consultar las contrataciones de la AGE en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

   Como conclusión, debe manifestarse que no ha existido vulneración alguna del derecho de acceso a la información pública del interesado y se solicita que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615

R CTBG Número: 2025-1079 Fecha: 16/09/2025

en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa a la inversión publicitaria del Ministerio de Igualdad en medios de comunicación en el transcurso de 2024, con el nivel de detalle y desglose reflejados.

   El Ministerio dictó resolución en la que acuerda conceder el acceso y facilita diversa información —el procedimiento, tipo de contratación y los criterios para el establecimiento de precios ofertados por las agencias para la difusión de campañas institucionales en medios de comunicación—, identificando a las empresas adjudicatarias (agencias de medios) y los importes percibidos por cada una de ellas (para cada uno de los órganos dependientes de la correspondiente Secretaría de Estado).

[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-1079 Fecha: 16/09/2025

4. De acuerdo con expuesto, el objeto de la reclamación es el carácter incompleto de la información proporcionada, en la medida en que no se ha informado sobre los concretos medios de comunicación, ni de los importes que percibieron, que participaron en la difusión de campañas de publicidad institucional del Ministerio de Igualdad en 2024.

5. Centrada la controversia en los términos expuestos, se constata por este Consejo que el *Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la celebración del acuerdo marco para la prestación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional (AM 50/2023*) dedica su epígrafe V al «*Desarrollo y ejecución del Acuerdo Marco*». En su descripción de los servicios objeto del acuerdo marco se señala en su apartado II.a), referido a la estrategia y planificación, que las «*empresas adjudicatarias realizarán la propuesta de estrategia y planificación de medios en los términos establecidos en este acuerdo marco y en los contratos basados en éste por el órgano responsable de cada una de las campañas publicitarias. La estrategia y planificación definitiva será la aprobada de forma fehaciente por la Administración»,* añadiendo en su apartado f), dedicado al seguimiento y control, que «*las empresas adjudicatarias realizarán un seguimiento continuo de la publicidad ordenada comprobando su aparición en los medios de comunicación y otros soportes contratados, y aportando los resultados de este seguimiento mediante los estudios de audiencia y procedimientos establecidos en este acuerdo y, en su caso, en los correspondientes contratos basados en el acuerdo marco. En los citados contratos, se concretarán los términos en los que se exigirá este seguimiento continuo, pudiendo llegar a exigirse informes diarios*». Asimismo, se prevé en su apartado g) «*la realización de una memoria detallada a la finalización de la campaña en la que se incluyan todos los resultados cuantitativos y cualitativos de la misma así como las incidencias que se hayan producido durante la realización de la campaña».*

   Finalmente, el apartado V.3 del *Pliego de Prescripciones Técnicas*, rubricado *Memoria y cierre de la difusión de las campañas*, prevé que, tras la realización de cada campaña, o una vez finalizada una oleada de difusión si así lo establece el contrato suscrito, la empresa contratada entregará a la unidad responsable de la campaña, como mínimo, un ejemplar con la documentación que se especifica en la que se incluye, en lo que ahora importa, lo siguiente:

   «• *Plan de Medios valorado en términos económicos y de eficacia publicitaria (GRP`S, cobertura, OTS, etc.).*

   (…)

R CTBG Número: 2025-1079 Fecha: 16/09/2025

• *Justificantes de que la campaña ha sido efectivamente realizada en los medios y en los soportes contratados, así como de que se han cumplido con las prescripciones que rigen el acuerdo marco y el contrato basado. Para ello, las empresas adjudicatarias presentarán certificados, o cualquier otro documento acreditativo de la ejecución de la campaña en los medios y soportes contratados, tales como: certificaciones de emisión en televisión y cine con los datos de audiencia, certificaciones de emisión en radios, certificaciones de las inserciones en los medios gráficos, certificaciones de las capturas de pantalla de las campañas en internet, fotográficos de exterior y todos los que fuesen necesarios para justificar la difusión publicitaria contratada. Los comprobantes deberán ser originales, expedidos por terceros ajenos a la relación contractual o por los medios de comunicación, reflejar datos reales de audiencias o contactos obtenidos en el momento exacto de la emisión conforme a la medición de audiometría al minuto, indicar los tiempos de duración de los pases, su posicionamiento, número de inserciones, periodo de exposición, así como indicar las fechas de realización y todos aquellos aspectos que se consideren acreditativos de la ejecución de la campaña en los términos contratados.*

En los contratos basados se podrán establecer requerimientos adicionales, con el fin de comprobar que la campaña ha sido efectivamente realizada en los medios y soportes contratados».

De lo anteriormente expuesto se deduce que la Administración General del Estado está en posesión de la información referida a los medios de comunicación que han sido los destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales.

6. Sentado lo anterior debe recordarse que, como reiteradamente ha señalado este Consejo, conocer la cuantía anual que una entidad pública ha destinado a realizar actividades de promoción o autopromoción, o campañas informativas de otro tenor, resulta de indudable interés público, sin que resulte suficiente a estos efectos trasladar el nombre de la agencia o empresa que gestiona esos contratos de publicidad. Así, el acceso a la información referida al gasto en la llamada *publicidad institucional* entronca directamente con los fines de rendición de cuentas y control ciudadano de las actuaciones de los poderes públicos a los que sirve la legislación de transparencia: *«revelar el destino concreto de los gastos en publicidad institucional y anuncios oficiales realizados por una administración con cargo a sus presupuestos es una parte inescindible de las obligaciones de transparencia de las instituciones para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer "cómo se manejan los fondos públicos" y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.»* (R

R CTBG Número: 2025-1079 Fecha: 16/09/2025

CTBG 251/2023, de 17 de abril). Premisa que, además, ha sido remarcada por el propio legislador al identificar a la transparencia como uno de los principios a los que han de ajustarse las campañas institucionales de publicidad y comunicación, según se declara en el artículo 3.4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

De acuerdo con ello, y atendiendo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, este Consejo considera que la reclamación debe estimarse, dado que la información sobre los medios de comunicación destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales se obra en poder de la Administración en función de los certificados que deben expedir las empresas adjudicatarias tras la realización de cada campaña, según se desprende del apartado V.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco de referencia.

7. En esta línea, y a mayor abundamiento, no puede desconocerse que el legislador europeo, partiendo de una noción amplia *publicidad estatal,* ha positivizado la tendencia ya existente a reconocer la importancia de la transparencia de los recursos públicos invertidos en medios de comunicación (servicios de comunicación audiovisual, prensa o servicios o plataformas en línea) en el Reglamento (UE) 2024/1083, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación), con entrada en vigor, en su totalidad, el pasado 8 de agosto de 2025,

   El Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación define como publicidad estatal *«la colocación, la promoción, la publicación o la difusión en cualquier servicio de medios de comunicación o plataforma en línea de un mensaje promocional o autopromocional, un anuncio público o una campaña informativa, normalmente a cambio de un pago o de cualquier otra remuneración, por parte de, para o en nombre de una autoridad o entidad pública».*

   Desde la perspectiva de la transparencia de la inversión publicitaria en medios de comunicación, el Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación impone a las autoridades y entidades públicas la obligación de publicar anualmente, por medios electrónicos y fáciles de usar, información sobre su gasto público en publicidad estatal, debiendo incluir dicha información al menos lo siguiente: a) las denominaciones legales de los prestadores de servicios de medios de comunicación o de los prestadores de plataformas en línea de los que se hayan adquirido servicios; b) cuando proceda, las denominaciones legales de los grupos

R CTBG Número: 2025-1079 Fecha: 16/09/2025

empresariales de los que formen parte dichos prestadores de servicios de medios de comunicación o prestadores de plataformas en línea a que se refiere la letra a), y c) el importe total anual del gasto, y los importes anuales del gasto respecto de cada prestador de servicios de medios de comunicación o prestador de una plataforma en línea (artículo 25 Reglamento europeo, *asignación de fondos públicos para publicidad estatal y contratos de suministro o servicios*).

8. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación de la reclamación, con la excepción del acceso a las fechas en las que se realizaron las transferencias en la medida en que no resulta relevante desde la perspectiva de la información pública y la transparencia —que quedan satisfechas con el conocimiento de la cantidad global invertida y los medios de comunicación que la recibieron (y en qué cuantía)—.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE IGUALDAD.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE IGUALDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información relativa a la inversión publicitaria del Ministerio de Igualdad en medios de comunicación en el año 2024:

- *«¿Qué empresas se beneficiaron de esa inversión? ¿Qué cantidad de dinero recibió cada una de ellas?»*
  Nótese que no estoy solicitando las inversiones que hacen en empresas de publicidad, sino las inversiones que hacen las empresas de publicidad en medios de comunicación.»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE IGUALDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23

R CTBG Número: 2025-1079 Fecha: 16/09/2025

de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1079 Fecha: 16/09/2025

[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta